

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 1384 DE 1993

COMISION DE HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2613 DE 1993

DICIEMBRE DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Artículo 152 de la Ley N° 16.320

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 27 DE DICIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Juan Carlos Blanco

Miembros : Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Carlos Cassina y Julio C. Grenno

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coll

Ayudante : Señora Teresa Paredes

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 5 minutos)

_________En consideración la Carpeta Nº 1383/93.

Debo informar a la Comisión que, de acuerdo con lo resuelto en la sesión anterior, se envió una nota al Ministerio de Economía y Finanzas, solicitando a dicha Secretaría de Estado la información necesaria a los efectos del debido pronunciamiento sobre el proyecto de ley contenido en la Carpeta de referencia.

Dicha nota fue enviada la semana pasada y, en la mañana de hoy, me comuniqué con el señor Subsecretario de dicha Cartera, quien me comunicó que la información requerida aún no estaba preparada, sin perjuicio de que se había comenzado a elaborarla, encomendando a uno de sus técnicos la tarea. Se me dijo, asimismo que, a la brevedad, se nos remitiría la información solicitada.

De acuerdo con lo conversado informalmente, interpreto el parecer de la Comisión en el sentido de postergar el tratamiento del tema a que refiere la Carpeta mencionada, en virtud de que la información necesaria aún no ha llegado a nuestras manos.

En consideración la Carpeta Nº 1384/93, "Operaciones de Comercio Exterior", sobre la que también se había resuelto postergar la consideración. En razón de dicha decisión, fue incluida como segundo punto del Orden del Día de la sesión de hoy.

SEÑOR CASSINA.- En relación con este asunto, deseo señalar que este proyecto de ley, como es notorio, tiene origen en otro que sancionó el

Senado, sobre la aplicación de los decretos dictadós en el mes de julio del año pasado --creo que llevan los números 333 y 334-- que introdujeron sustanciales modificaciones --algunas de ellas, a mi juicio ilegales y, por ende inconstitucionales-- al régimen vigente en materia de contralor público de las operaciones de Comercio Exterior.

En la Cámara de Representantes, donde fue intensa y extensamente considerado, el proyecto del Senado fue desechado. Allí se manejaron varias soluciones alternativas y, finalmente, se aprobó el texto que tenemos a la vista que, según se ha informado, es producto del trabajo del señor representante Couriel.

Si bien estoy dispuesto a aprobar este proyecto, señalo que no es la solución que más me conforma. En su momento expresé, tanto en Comisión como en el Senado, que en relación con el proyecto que el Cuerpo sancionó, me guiaban, para apoyarlo, dos motivos fundamentales. Por un lado, defender, en el sentido de mantener, los cometidos atribuidos por la ley al Banco de la República en materia de control de las operaciones de Comercio Exterior. Considero que la intervención de dicho Banco es una garantía para el país. Por otro, mantener la fuente de trabajo de un importante sector de agentes de Comercio Exterior, corredores de cambio, sus empleados e, incluso, despachantes de Aduana.

Creo que el régimen previsto en aquellos decretos --con alguna modificación en un decreto que me parece que lleva el Nº 28, de este año-- conduciría a la concentración, en manos de pocos profesionales de la actividad derivada de estas operaciones. Sin perjuicio de ello, estoy

dispuesto a votar este proyecto de ley, aunque me hubiera gustado introducirle alguna modificación en el sentido de dejar más claramente definida la intervención del Banco República y, a su vez, rescatar la participación de los agentes de Comercio Exterior.

Tengo claro el hecho de que una modificación --de difícil aprobación por el Senado-- volvería el proyecto a la Cámara de Representantes, donde correría una suerte impredecible. Por ello, sin que el proyecto me conforme totalmente, estoy dispuesto a votarlo en Comisión y en el Senado con el texto que viene de la Cámara de Representantes.

SEÑOR ASTORI.- Mi opinión es coincidente con la del señor senador Cassina, en el sentido de preferir la solución votada en el Senado.

Como es notorio, no fue posible lograr la mayoría necesaria en apoyo del otro proyecto de ley en la Cámara de Representantes y sí lo fue con respecto a esta otra iniciativa que, francamente, consideramos peor del que habíamos aprobado oportunamente, desde el punto de vista de los objetivos que habíamos buscado. No obstante, estamos dispuestos a acompañarlo, porque, ante la alternativa de no hacer nada, nos parece mejor que esta iniciativa sea sancionada. Si bien no contempla todo lo que quisiéramos, por lo menos, contiene cierta base legal para el papel que está llamado a cumplir el Banco de la República en todos estos procedimientos. Insisto en que no se trata del mejor proyecto de ley, pero no dejamos de reconocer que esta solución alternativa tiene aspectos positivos y rescatables.

Por estos motivos y con las salvedades expuestas, adelantamos que lo vamos a votar.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- La consideración de este tema ha tomado mucho tiempo a los legisladores de ambas Cámaras a lo largo de este año. Se ha debido hacer un trabajo delicado y de investigación respecto a lo que es un tema muy específico y puntual, como el referente a los trámites de importación.

Ante esto, han surgido diferentes iniciativas, algunas de las cuales han tenido mayor o menor éxito, pero todas ellas tendientes a corregir algunos problemas en torno a la implementación del nuevo sistema que tiene como fin fundamental hacer más ágiles los procedimientos relativos a los trámites de importación.

De todas formas, pensamos que se ha beneficiado la instrumentación del nuevo sistema debido a que se ha dispuesto de cierto tiempo para,

precisamente, llegar a un mejor funcionamiento de este mecanismo. A la luz de los resultados en el día de hoy podemos decir que son infinitamente mejores los logros que hoy se pueden constatar con respecto a lo que inicialmente sucedió, si no me equivoco, a partir del mes de junio de este año.

En ese sentido, creo que habla a favor del nuevo sistema el hecho de que se haya podido disponer de un plazo para mejorar la aplicación de los mecanismos previstos. Algunos proyectos precedentes tendieron, en primera instancia, a volver al sistema anterior y, en una segunda etapa, tal como lo plantea este proyecto de ley, a establecer parcialmente algunas de las competencias que estaban vigentes con anterioridad a la implementación del nuevo sistema.

En ese caso, entonces, nos parece que sería conveniente darle a esta iniciativa un tratamiento como el que corresponde a un tema tan puntual en el que, si bien se ha investigado a fondo, sería importante escuchar la información de parte de los organismos intervinientes; en este caso, la Dirección Nacional de Aduanas y el Banco de la República, que son los que están involucrados directamente en la aplicación de este tema.

Por estos motivos, si hoy tuviésemos que votar este proyecto de ley, lo haríamos en contra. De todas formas, solicitamos a la Comisión que considere la posibilidad de estudiar este tema con la información aportada por las partes intervinientes, por lo cual correspondería citar al Director de Aduanas y al Presidente o al Directorio del Banco de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia desea manifestar su opinión contraria con respecto a este proyecto de ley, la que tal vez ya presumieran los

integrantes de esta Comisión en función de la posición que adoptamos con relación a la iniciativa anterior.

Si bien este proyecto procura evitar algunos de los inconvenientes que tenía el otro texto sancionado oportunamente por el Senado, contiene elementos que, a mi juicio, lo hacen inadecuado.

En primer lugar, percibo que se insiste en la posición de dar al Banco de la República una función institucional en los trámites de comercio exterior. Como se recordará esta función es herencia institucional, digamos así, recibida del ex contralor de importación y exportaciones. A su vez, este último organismo se originó sobre la década del 30 como consecuencia de la crisis mundial por todos conocida, luego continuada con distintas formas y manifestaciones plasmadas en distintas leyes, hasta llegar a la ley de reforma monetaria y cambiaria.

De modo que la participación del Banco de la República en estas funciones específicas, tal como lo menciona el artículo 2º del proyecto de ley, con relación al control de los valores, el origen y la procedencia, así como la documentación habilitante de la operación, codificar la mercaderia y, en definitiva, autorizar las operaciones de importaciones, son competencias pertenecientes a un contexto económico, institucional, jurídico y político diferente al que existe actualmente. Además, se aparta de lo que es la tendencia y la práctica en todas partes del mundo en torno a este tipo de operaciones que se concentran en las aduanas. En cierta discusión se señaló y podría reiterarse ahora --no tengo inconvenientes en reconocerlo así-- que en función de esa situación histórica que acabo de reseñar, el Banco de la República ha adquirido experiencia en esta materia y que es conveniente que en un

país cuando una de sus instituciones adquiere experiencia no la desaproveche. Por esto me parece adecuado que en la actualidad con el régimen vigente se haya constituido una mesa unificada en la que los funcionarios del Banco de la República puedan aportar esa experiencia en la examinación de la documentación y de los trámites aduaneros.

No obstante, imagino esta situación como transitoria en función del propósito de conservar la experiencia ya adquirida, sin distorsionar la unidad y simultaneidad del trámite. En definitiva, no se perturbaría la competencia normal de la aduana, que es su intervención exclusiva en este tipo de asuntos.

Quiero señalar que, en forma estructural, discrepo con la solución que sugiere el proyecto, aunque reconozco que actualmente, en la práctica, ciertas actividades se realizan en una forma parecida a la que plantea el texto. Existe una Mesa en la que los funcionarios del Banco de la República y de la Dirección Nacional de Aduanas coparticipan en la tarea de realizar las operaciones que se mencionan en el artículo 2º. Insisto en que no creo que sea deseable que eso se consagre de manera más estable y permanente en una fórmula legislativa.

Tengo subrayados distintos aspectos relativos a este tema, sobre los cuales podría hacer algunas puntualizaciones, pero el aspecto que he señalado es el que, por el momento, quería enfatizar, porque creo que es la parte central del proyecto y merece la mayor de las objeciones.

Estoy de acuerdo con la propuesta del señor senador Alonso, en el sentido de escuchar la opinión de los organismos intervinientes en esta iniciativa e, inclusive, agregaría al propio Ministerio de Economía y Finanzas que, a tenor de este proyecto, asumiría el papel de árbitro en caso de presentarse discrepancias entre el Banco de la República y la Dirección Nacional de Aduanas.

Debo señalar que si en este momento se decidiera votar el proyecto, me inclinaría por la negativa, aunque no me cierro a la posibilidad de que en una nueva instancia escuchemos distintas

opiniones para poder clarificar lo relativo al tramite de las importaciones.

Por último, voy a destacar un aspecto que enfaticé en la discusión del proyecto anterior --que a mi juicio también contiene un problema de principios--, relativo a las competencias y facultades de la Administración, como encargada de regular, fundamentalmente, los trámites. No digo que la Ley no pueda o no deba señalar la competencia de un determinado organismo, pero insistó en que la regulación de los trámites es algo que está muy relacionado con la esencia misma del ejercicio de la función administrativa.

SEÑOR GRENNO.- En lo que se refiere a este tema, pienso que nos encontramos algo empantanados, no sólo por los aspectos que vinculan al Banco de la República y a la Dirección Nacional de Aduanas, sino porque a nivel Parlamentario tampoco existe una opinión coincidente, más allá de las diferencias naturales que puedan surgir de los distintos sectores.

A todos nos consta que el trabajo del Senado fue serio; se trató de realizar una labor equilibrada, escuchando a muchas personas involucradas en el tema. Si bien no seguimos desde muy cerca la tarea de la Cámara de Representantes, sabemos que los resultados a los que arribaron fueron absolutamente diferentes a los nuestros, aunque no podemos prejuzgar que las características de su trabajo hayan sido otras.

Señalo que voy a acompañar la posición del señor senador Alonso, aunque creo que por ese camino tampoco llegaremos a resultados significativos. Si volvemos a citar a las personas que aportaron

información a la Comisión, seguramente escucharemos los mismos argumentos. Quizás podamos obtener otro marco de referencia, pero no creo que difiera demasiado del que se ha fijado. Me da la impresión de que habría que efectuar nuevas consultas parlamentarias entre los sectores políticos, a los efectos de llegar a un consenso que, evidentemente, no se logró. Si bien la Cámara de Representantes no funcionó al unísono con la de Senadores --no tiene la obligación de hacerlo--, creo que por lo menos las posturas asumidas deberían tener alguna similitud. Las diferencias entre el Banco de la República Oriental del Uruguay y la Dirección Nacional de Aduanas van a seguir siendo significativas porque aquí se juega el destino de esta Dirección y, lógicamente, surge una intención natural de preservar sus funciones. Además, existe la idea de que las tareas de la Aduana serán alteradas por esquemas de mercados comunes y otras instancias, por lo que quieren tener el mayor control posible sobre el Comercio Exterior para no perder espacios dentro de un sistema de responsabilidades que, para ellos, son cada vez más compartidas.

De todas formas, podríamos volver a realizar una ronda de entrevistas, aunque lo veo como una alternativa dilatoria que no será positiva para el trabajo de la Comisión. A mi juicio, las soluciones pasarían por el tratamiento de este tema a nivel de técnicos en la materia. Sería importante que alguien nos pudiera dar lineamientos u otro tipo de posibilidades diferentes a las que nos ofrecen los propios involucrados.

En cuanto a las relaciones con quienes acompañaron el proyecto en la Cámara de Representantes, en lo que se refiere a mi sector, trataré

de hacer los contactos necesarios a los efectos de crear una postura que pueda ser compartida por senadores y representantes.

SEÑOR CASSINA.- Con mucho respeto por la posición del señor senador Alonso, quiero decir que los asesoramientos que podamos solicitar no nos agregarán nada a lo que conocemos sobre el tema. Se trata de un temario analizado con detenimiento en las Comisiones de ambas Cámaras.

Obviamente, no estoy en actitud de oponerme a que la Comisión reciba los asesoramientos que se soliciten, pero tengo la seguridad de que tanto los funcionarios de la Aduana, como los representantes del Directorio del Banco de la República van a darnos una misma posición --que es política-- que, en definitiva, traduce la orientación económica del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, solicito que escuchemos también a los funcionarios del Banco de la República, a través de AEBU, porque pienso que hay un sector de empleados capacitados y que conocen bastante acerca de este tema. Asimismo, considero que debemos oir a los funcionarios de la Corporación de Agentes de Comercio Exterior, que también están involucrados en este asunto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, si los señores senadores están de acuerdo, la Comisión realizaría una nueva sesión los primeros días del mes de febrero para considerar este tema.

Se levanta la sesión.

(Así se hace, Es la hora 14 y 38 minutos)